

LAS DINÁMICAS URBANAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ: UNA
APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

JEYMY CAROLINA VARGAS SUÁREZ

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS DEL TERRITORIO
BOGOTÁ, D.C.
2018

LAS DINÁMICAS URBANAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ: UNA
APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Monografía para optar por el título de
Especialista en Estudios del Territorio

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS DEL TERRITORIO
BOGOTÁ, D.C.
2018

Contenido

1. Introducción	6
2. Exclusión social: más allá de la pobreza	9
2.1. Caracterización de la exclusión social en Bogotá	11
3. Caracterización física de Bogotá y algunos elementos de la configuración territorial	15
3.1. La ciudad en desorden: Morfología territorial en Bogotá.	18
3.2. Segregación socio espacial.....	19
3.3. Informalidad de la ciudad: expresión de ciudad en desorden	24
4. Movilidad cotidiana adversa	25
4.1. La exclusión social como tiempos de desplazamiento	25
4.2. Acceso desigual a equipamientos públicos y a vivienda.....	27
5. Ciudadanías y exclusión social	29
5.1. Ordenamiento del territorio en Bogotá	29
5.2. La exclusión social como condicionante de la participación	31
6. Representación económica de los excluidos: los Gastos del hogar.	36
7. Conclusiones	39
8. Referencias.....	40
Ilustración 1 Delimitación conceptual de exclusión social en Bogotá.....	13
Ilustración 2 la calidad de ciudad y precios residenciales en las UPZ de Bogotá (2015)	23
Ilustración 3. La intervención urbanística estatal.....	30
Ilustración 4. Los instrumentos de acción colectiva urbana	32
Ilustración 5 Esquema para la creación de espacios públicos lúdicos	36
Ilustración 6 Comportamiento del GTA en Bogotá y sus localidades, 2007 y 2014	37

Mapa 1. Densidad poblacional por localidades y UPZ, 2016	17
Mapa 2 Altura promedio de pisos en Bogotá.....	19
Mapa 3. Índice de la Calidad de la densidad por UPZ, 2014.....	22
Mapa 5 Espacio público efectivo en Bogotá.....	35
Tabla 1Privaciones relevantes de la exclusión social en Bogotá	11
Tabla 2. Caracterización de UPZ y promedio de Km2 por localidad	15
Tabla 3. Uso semanal de los diferentes modos de transporte según el nivel de ingreso (2009)	27
Tabla 4. Sistema de equipamientos en Bogotá.....	28

1. Introducción

Derecho a la calidad de vida, acceso a agua potable y saneamiento, participación, igualdad de género, empoderamiento, cumplimiento de las funciones territoriales, planificación orientada a la equidad, protección y conservación entre otros, son los retos establecidos en la declaración de Quito sobre ciudades y Asentamientos humanos sostenibles para todos (ONU Hábitat, 2016).

Las sociedades occidentales desde un enfoque urbanístico, han dado lugar a pensar una nueva forma de ciudad. Para Choay (2009), el “urbanismo” resulta siendo un elemento procedimental que carece de pretensión científica y por tanto no se preocupa por los cambios sociales. Delgado (2002) señala que, la ciudad tras ser considerada un asentamiento de construcciones estables, da lugar a lo urbano como un tipo de sociedad en la que se presentan relaciones de movilidad y múltiples relaciones humanas que están destinadas a desvanecerse.

Bogotá, tal como lo destaca Dureau et al (2007), a mediados del siglo XX representaba junto con Medellín, Cali y Barranquilla las jóvenes metrópolis, cuyo crecimiento acelerado dio lugar a fenómenos de segregación espacial, producto de las diversas formas de poblamiento y densificación. La Secretaría Distrital de Planeación, en el informe diagnóstico para la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial, identifica en la ciudad varios retos necesarios: uno de ellos corresponde a la necesidad de vivienda como consecuencia del crecimiento y la expansión de la región, que implica la consolidación de proyectos de vivienda.

Con base en el Censo 2005, para los 16 municipios aledaños a Bogotá: Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá, se evidencia variaciones que superan por mucho el perímetro urbano permitido para la construcción, por ejemplo, la variación del perímetro urbano de

expansión y suburbano ha incrementado hasta en un 290% en Tocancipá, 190% en Funza y Cota y por encima del 100% la Calera, Gachancipá y Tenjo, (SDP, 2017).

De esta manera, tal y como lo señala Alfonso (2009), la intervención del Estado es insustituible, por tanto, es su responsabilidad garantizar la respuesta a estos aspectos de expansión, en la cual no se puede desconocer el modelo capitalista aplicado al desarrollo urbanístico en dicha intervención, por un lado, en la producción de bienes y servicios públicos urbanos y por otro lado la acción colectiva urbana. Estos por su parte, son complejos dentro del territorio y dan lugar a complejas formas socio territoriales que serán parte de las agendas sociales.

ONU Hábitat, (2007) destaca que parte de los fenómenos relacionados con la globalización ha dado lugar a condicionamientos como el de la tenencia de vivienda por condiciones impuestas desde el crédito. La dificultad de acceso desde la informalidad laboral, genera en el sistema financiero restricciones para un alto número de personas que están bajo esta modalidad. Según las encuestas de calidad de vida que realiza el Departamento Nacional de Estadística (DANE), para el periodo de 2003 a 2012, la tenencia propiedad de vivienda en la ciudad de Bogotá oscilaba apenas en un poco menos del 50%, y la proporción de los hogares arrendatarios superaba incluso el 40% (DANE, 2012)

A su vez, estos condicionamientos pueden asociar fenómenos que afectan las condiciones de vida de la población, como la criminalidad e inseguridad urbana, relacionado con la segregación espacial. En el periodo comprendido entre los años 1998 y 2014, la percepción de inseguridad fue en promedio en un 51%, con incrementos notorios en los años 2004 y 2010 (Veeduría Distrital, 2015).

Otro factor relevante, dentro del contexto de problemáticas en la ciudad consiste en la informalidad urbana, la SDP para el año 2007 indicaba que el número total de barrios de origen informal ascendía a los 1.587, sumado a ello, las pésimas condiciones habitacionales de estas áreas, con hacinamiento en un 35%; inexistente o insuficiente disposición de servicios públicos y en general carencia de equipamientos (Torres, 2009) son factores que en general se pueden asociar al fenómeno de la exclusión social.

El presente trabajo desarrollar: dar cuenta del fenómeno de la exclusión social como factor presente en las dinámicas territoriales. A su vez, bajo una delimitación propuesta para el análisis se revisarán tres elementos importantes: las manifestaciones de la exclusión social en Bogotá, los condicionamientos en la participación como el acceso al espacio público y la gestión del territorio y por último la revisión de algunas condiciones oferta de equipamientos y servicios públicos.

2. Exclusión social: más allá de la pobreza

El concepto de exclusión social en el análisis desde la sociología alemana de principios del siglo XX como los de Simmel, Durkheim, Habermas, entre otros, se destacan elementos asociados a la pertenencia o no a un círculo social, las dinámicas de significatividad generadas dentro de los grupos sociales o los elementos de solidaridad creadas dentro de los mismos (Habermas, 1996; Durkheim, S.F.; Simmel, S.F.; Shütz, 1937)

Sin embargo, fenómenos como la inclusión y exclusión en la agenda social han adquirido mayor popularidad a finales de los años noventa e inicios del siglo XX. Mascareño y Carvajal (2015), señalan que hay un afán a partir de las políticas públicas de generar una estrategia política al determinar si se está dentro o fuera de los criterios de especificación social y en adelante la materialización de los mismos en la sociedad, cosa distinta al análisis directo de pobreza.

La variable territorial en los esfuerzos de medición de la pobreza se introduce a partir del concepto de pobreza urbana en el análisis global de este fenómeno, donde la atención se orienta en las dificultades en el acceso al suelo urbano, acceso a salud y educación, acceso a vivienda digna, infraestructura y servicios básicos como agua potable y alcantarillado, (Ziccardi, 1998; Ramírez, 2013; UN- Habitat, 2001).

Balbo, (2013) destaca que el concepto de exclusión social permite una mejor reflexión sobre los vínculos entre factores macroeconómicos y factores locales, aquellos presentes en las ciudades y con características específicas en cada una de ellas. A su vez, en las ciudades de los países en desarrollo la exclusión presenta esencialmente tres dimensiones: a) demanda de la ciudad, que corresponde a la necesidad de la población excluida por acceder a los bienes y servicio urbanos

básicos como la casa, el agua, las cloacas y los transportes. b) la dificultad de acceso a un trabajo estable o fijo, con condiciones de pago digno y regulares c) exclusión de la representación política y de la toma de decisiones.

Este aparte considera que la exclusión social puede ir más allá de la pobreza, en este sentido, en la ciudad se puede ser pobre sin ser excluido. Dependiendo de los mecanismos de conectividad urbana, equipamiento de ciudades, redes sociales y en general posibilidades de acceso pueden ocasionar una segregación social que en palabras de Goffman crean un estigma en el que es considerado el ciudadano como Excluido (Beall, 2002; Alfonso, 2017; Balbo 2013).

Como un patrón en las ciudades latinoamericanas, se destaca la relación histórica proveniente de las formas de ocupación a partir de los proyectos de ciudad desde los españoles. Sabatini, (2001) destaca que las ciudades caen en la llamada trampa de la pobreza, en la que el gueto se configura como un “enjambre telúrico” que contiene una serie de fenómenos derivados de la pobreza y que se reflejan en la desigualdad, que se dan juntos y secuencialmente, tendiendo todos a la desintegración.

En el análisis de la exclusión social en la ciudad de Cartagena propuesta por Ayala y Meisel (2016), se logra identificar que el abordaje de este fenómeno desde tres aspectos: indicadores de pobreza; cobertura de servicios públicos básicos, educación y la vulnerabilidad socioeconómica ante los posibles efectos del cambio climático.

Delimitar los campos de análisis de la exclusión social resulta complejo, así como representar los actores en la relación de inclusión y exclusión resulta igual de complejo que su definición. Por un lado, se encuentran los individuos, a los cuales se les atribuye usualmente la condición de incluidos o excluidos, de otra parte, las organizaciones como las generadoras de procesos como

la participación, e intercambios y por último las instituciones, representando de alguna manera los actores estatales (Mascareño y Carvajal,2015). Estas categorías considero, son suficientes para identificar la presencia de los fenómenos de inclusión y exclusión y al definir las variables se explicarán desde los autores.

2.1.Caracterización de la exclusión social en Bogotá

Dar cuenta de la exclusión social en general resulta complejo, sin embargo, existen rutas que pueden orientar una mirada a este fenómeno, tal es el caso del estudio realizado por Pedraza, (2011) en Bogotá para los años 2003 a 2007 denominado “La Persistencia de la exclusión social en Bogotá”, donde se vale de las encuestas de calidad de vida (ECV) de cada año respectivamente para obtener la información toma en cuenta las siguientes dimensiones:

Tabla 1Privaciones relevantes de la exclusión social en Bogotá

DIMENSION	FUNCIONAMIENTO	RESULTADOS POR COMPONENTE % habitantes con privaciones en el 2007
Física	Infraestructura	24,88% Déficit de vivienda
	Localización	57,75% Riesgo de violencia por localización de vivienda
	Servicios Domiciliarios	1,80% sin acceso a servicios domiciliarios
Capital Humano	Estado de Salud	22,55% de ciudadanos con problemas de salud
	Grado de Educación	23,5% de privación en educación
Económica	Dependencia	3,05% en dependencia económica
	Riqueza	50,78% problemas de funcionamiento de riqueza en el hogar
Capital Social	Contactos sociales	0,81% lazos débiles en el hogar
	Bien-estar del hogar	21,24% sin bienestar en el hogar
Política	Participación electoral	19,58% sin participar en elecciones de ediles
Laboral	Empleo	28,88 % sin acceso a empleo

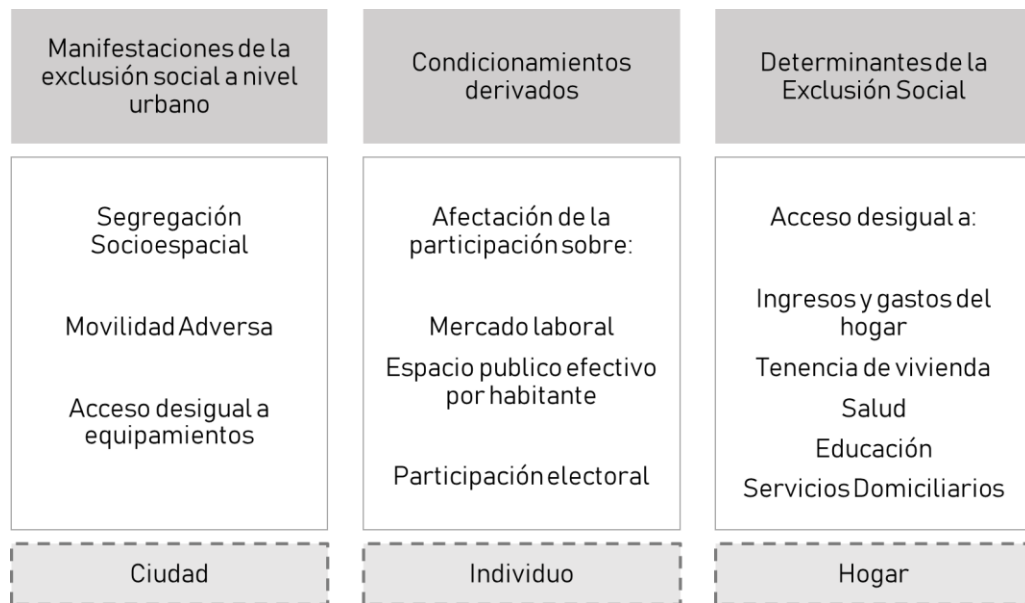
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del autor. (Pedraza,2011)

Como se logra evidenciar en el gráfico 3 solamente para el año 2007, desde las dimensiones desarrolladas por la autora, destaca la privación sobre los factores importantes donde se reflejan elementos que involucran al individuo excluido y los factores excluyentes. Se evidencia, además, por ejemplo, que, desde la dimensión física, la infraestructura, localización y servicios públicos aportan resultados interesantes en relación a la tenencia de vivienda, la inseguridad y los servicios domiciliarios son temas que aproximan a la comprensión de la exclusión social (Pedraza,2011).

A su vez, otro elemento interesante inherente a la condición individual de los habitantes es precisamente los accesos a salud y educación, para el caso de Bogotá la privación en cada uno aún registra con un valor elevado en una ciudad principal como lo es esta. De la misma manera, se identifica en el gráfico 3 que las dimensiones económicas, reflejan lo que para ella es uno de los mayores retos para la “persistencia de la exclusión social”, donde los problemas de dependencia y de riqueza en el hogar se registran en un nivel alto de privación afectando considerablemente el bien-estar del hogar.

Sin embargo, es de considerar que pese a la utilidad de las variables abordadas por esta autora, también se pueden desarrollar algunos elementos que pueden ser involucrados desde factores asociados con lo urbano que pueden proponerse como determinantes de exclusión social. En el gráfico 4, se propone un esquema de análisis de algunos de los elementos que pueden aportar para el análisis de la exclusión social en Bogotá:

Ilustración 1 Delimitación conceptual de exclusión social en Bogotá



Fuente: elaboración propia

Por un lado se destacan algunas de las manifestaciones de la exclusión social a nivel urbano, en el que encuentra la segregación socio espacial, la movilidad cotidiana adversa¹ y el acceso desigual los equipamientos de la ciudad, siendo este último un sistema que en palabras Alexiou, (2003) que estructura, integra y articula las regiones o zonas urbanas servidas, así como los espacios de encuentro e intercambio que permite lograr a futuro “Justicia socio-espacial”.

Sin llegar a inferir que las manifestaciones de la exclusión social generan consecuencias directas sobre algunas variables, se proponen en segunda instancia los condicionamientos derivados, los cuales representan las afectaciones que tendría la población en la participación sobre algunos de

¹ En el caso de esta afirmación, más adelante se ilustran las posiciones que sustentan la misma.

los tantos elementos existentes en lo urbano como lo es el acceso al espacio público efectivo, la participación política y la participación en el mercado laboral.

Finalmente, con el ánimo de ilustrar el caso de Bogotá en la actualidad, se toma en cuenta lo que se denomina en el gráfico 3 como determinantes de la exclusión social, que en ultimas dentro de un universo de posibilidades serían apropiadas para revisar dicho fenómeno, estas son: la tenencia de vivienda, el acceso a salud y educación, acceso a servicios domiciliarios y la estructura de gastos del hogar.

En los próximos capítulos, se realiza una recolección de información que permitirá desarrollar la propuesta conceptual señalada en la delimitación conceptual, no sin antes caracterizar el espacio donde se orienta el estudio.

3. Caracterización física de Bogotá y algunos elementos de la configuración territorial

Bogotá está conformada por 20 localidades; 19 de ellas son urbanas y 1 única localidad rural, Sumapaz. A su vez, se encuentran estas localidades subdivididas en 113 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). En la tabla 1. Se destacan las localidades y las UPZ pertenecientes a cada una de ellas, así como el promedio de Km2 en relación a la dimensión espacial de cada una de ellas.

Tabla 2. Caracterización de UPZ y promedio de Km2 por localidad

	Localidad	Total UPZ	Promedio Km2
01	ANTONIO NARIÑO	2	4,94
02	BARRIOS UNIDOS	4	11,90
03	BOSA	5	23,94
04	CHAPINERO	5	13,10
05	CIUDAD BOLIVAR	8	27,06
06	ENGATIVA	9	35,56
07	FONTIBON	8	25,83
08	KENNEDY	12	38,57
09	LA CANDELARIA	1	1,81
10	LOS MARTIRES	2	6,55
11	PUENTE ARANDA	5	17,24
12	RAFAEL URIBE URIBE	6	13,10
13	SAN CRISTOBAL	5	16,08
14	SANTA FE	5	7,43
15	SUBA	12	58,60
16	TEUSAQUILLO	6	14,21
17	TUNJUELITO	2	10,49
18	USAQUEN	9	38,07
19	USME	7	27,02
	Total general	113	391,49

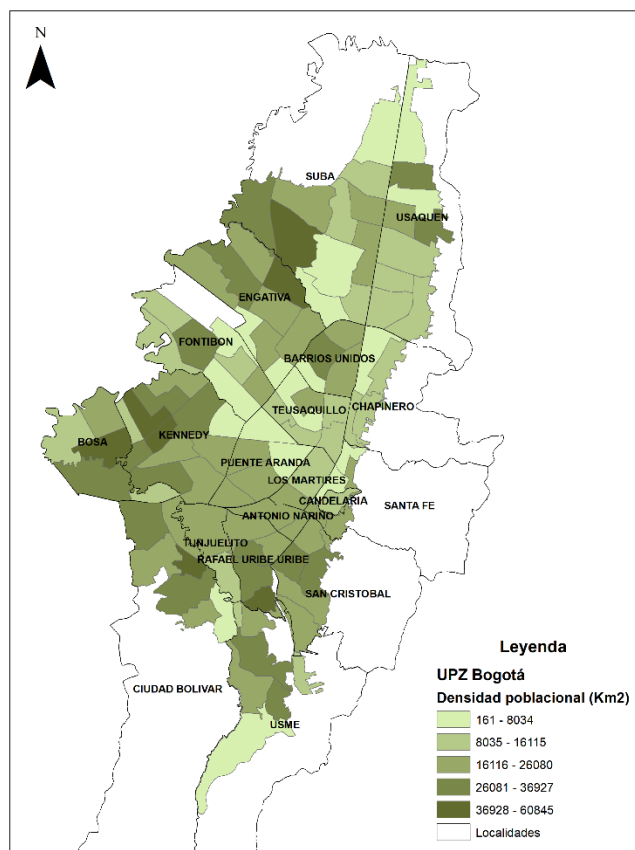
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EM2014, Indicadores de EPE2014

Las UPZ en Bogotá representan una delimitación de carácter administrativo que brindan la posibilidad de planificar el territorio. Como se evidencia en la tabla 1, localidades como Kennedy y Suba son las que más tienen UPZ y la Candelaria, Antonio Nariño, Los Mártires o

Tunjuelito evidencian menor cantidad de UPZ. Sobre esto, Mayorga et al, (2016) son claros en señalar que las estimaciones de datos e información sobre las localidades y UPZ como unidades espaciales, no logran captar la heterogeneidad territorial y urbanística, sin embargo, la información disponible a escalas más pequeñas como las unidades censales, manzanas o incluso catastrales son pocas y no están fácilmente disponibles para usos de tipo académico. En tal sentido, al tomar esta unidad espacial, más allá de su pertinencia nos permitirá según información disponible y algunos cálculos dar una interpretación parcial de los fenómenos de la exclusión social en el contexto urbano.

Parte de esa heterogeneidad señalada anteriormente, se evidencia en la densidad poblacional. Según datos obtenidos desde la SDP, (2010), Bogotá contaba con un total de 7.347.079 habitantes, localizados en un total de 384 km² de suelo urbano y con un total de 345 km² urbanizados formal o informalmente, arrojando una densidad en el área urbanizada de 21.276/kilómetro cuadrado. Antes de identificar si esta corresponde a una densidad alta, en el Mapa 2, mostrado a continuación se destaca la densidad poblacional por UPZ:

Mapa 1. Densidad poblacional por localidades y UPZ, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del DANE, (2016) y SDP, (2016)

La dispersión o concentración de los habitantes en la Bogotá, tal como lo señala el SDP, 2011 son consecuencia de la expansión de la ciudad. Las aglomeraciones en las periferias, como se observa en la figura anterior, configuran altas densidades, las cuales presionan la necesidad de obtener equipamientos e infraestructuras (SDP, 2011, p.15). UPZ como El crecimiento sostenido de ciudad en términos de densidad, no llegan a especificar las condiciones reales de los habitantes de cada una de las UPZ, sin embargo, permite identificar algunos patrones marcados

por las unidades espaciales para considerar una atención especial en las condiciones que podrían llegar a incrementar la exclusión social.

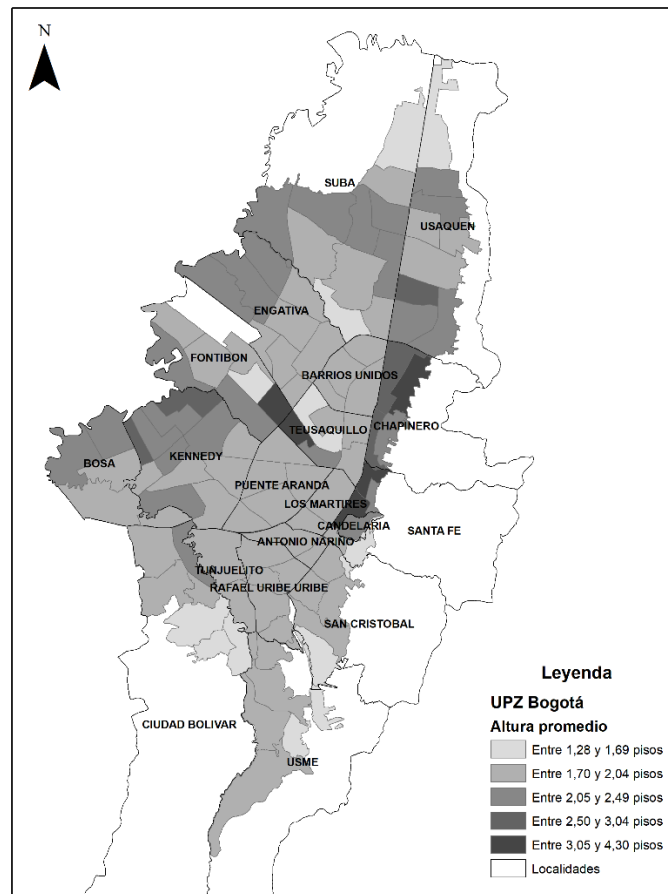
3.1.La ciudad en desorden: Morfología territorial en Bogotá.

El orden urbano como un elemento fundamental para el análisis de la condición de una calidad de ciudad y la relación directa con el mercado urbano ha sido desarrollado por Abramo y retomado de forma muy sintética por Urbina, (2011) en el cual se destaca el fracaso del urbanismo para definir el orden urbano y recobra la importancia del mercado del suelo como mecanismo más apropiado para tal fin.

El caso de Bogotá como la mayoría de ciudades latinoamericanas, presenta un factor que dificulta una lectura precisa de un orden urbano debido al poblamiento entrelazado en escalas temporales y espaciales diferenciadas (Le Roux, 2015, p.5). según esto, señala Alfonso, (2015) las dinámicas de densificación se insertan en el análisis y por tanto confluyen elementos que permiten caracterizar el estado de orden urbano de la ciudad.

El mapa 2, muestra como se distribuye en las UPZ de Bogotá las construcciones según su altura promedio de pisos. Esto, para traer en mención que la residencia en altura tiene una relación con los hogares que presentan una mayor capacidad de pago y que de ella se deriva la posibilidad de edificaciones con estas características (Alfonso, 2015; Jaramillo 2009)

Mapa 2 Altura promedio de pisos en Bogotá



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de EM2014

Se logra identificar que las edificaciones de altura tienden a concentrarse en localidades como Santa fe, Chapinero, Usaquen y Suba con un promedio de 2 a 5 pisos por edificación. No obstante, cabe resaltar que en este grafico se ignoran los usos del suelo para los cuales están destinadas dichas edificaciones.

3.2.Segregación socio espacial

El fenómeno de la segregación socio espacial está delimitado por una interpretación sociológica y otra interpretación geográfica. Vignoli (2001), destaca que la primera significa la ausencia de integración entre grupos sociales y la segunda, significa la desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. Sin embargo, las cercanías de estas dos dan lugar a considerar que ambos tienen una relación, de ahí el concepto de segregación socioespacial.

Para el caso de América Latina este fenómeno ha sido también abordado por autores como Sabatini, quien destaca tres dimensiones del fenómeno de segregación: a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; (b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y (c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación” (Sabatini, 1999, p. 3).

De lo anterior, señala el autor:

En efecto, la primera dimensión tiene lugar cuando algún grupo social registra un sesgo residencial global, es decir, todos (o la gran mayoría) de sus miembros se localizan en una zona determinada del territorio, sin importar mayormente, por el momento, si en dicha zona hay otros grupos sociales. En síntesis, esta segregación por localización de grupo opera cuando, en una situación en la que hay varios grupos sociales, uno o más no está disperso por el territorio, sino que se encuentra concentrado en una zona específica. En cambio, la segunda dimensión, que puede denominarse por exclusión, 3 atañe estrictamente a la ausencia de mezcla o integración de grupos sociales en espacios comunes. En esta dimensión de la segregación, un grupo social no se mezcla con el resto, aunque esté diseminado en varias partes de la ciudad. Así, se originan zonas homogéneas en un contexto heterogéneo, lo que probablemente dificulta la interacción (o encuentro al

menos) con otros grupos sociales. Por cierto, ambas dimensiones pueden coincidir y si acontece estamos frente a una segregación reforzada. (Vignoli, 2001, p. 12)

La exclusión social derivada de la configuración del territorio puede ser explicada también desde el fenómeno de la segregación socio espacial, más aún cuando se considera que la tenencia y el orden del suelo desde la perspectiva territorial, como señala Jaramillo, (2013) son el resultado de una ordenación de los mercados del suelo que permiten o no la inclusión de la población en el territorio.

En Bogotá, la densificación y el fenómeno de la metropolización a través de los periodos históricos muestran cambios que explican la condición actual de la ciudad. El crecimiento acelerado de la población, así como una migración sostenida contribuyeron a una expansión urbana que ha venido marcando las tendencias espaciales y la segregación, dando lugar a una visión de ciudad fragmentada (Thibert y Osorio, 2017; Dureau et. al, 2007).

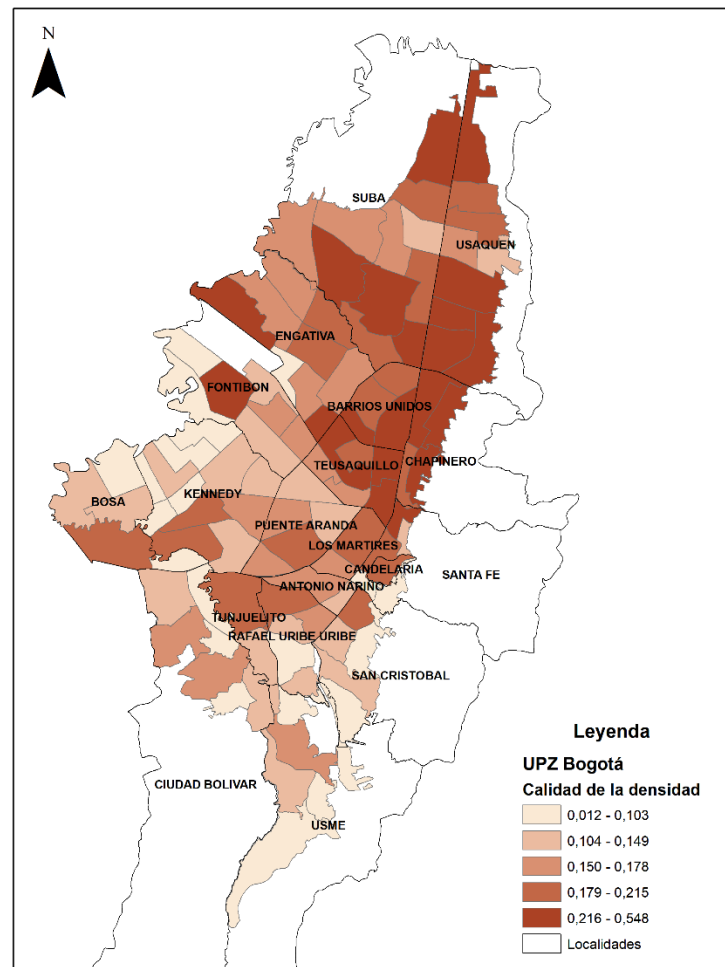
Factores como la morfología de la ciudad y la gestión del mercado del suelo son elementos mencionados anteriormente desde el fenómeno de segregación. Sin embargo, elementos como la densidad de ocupación y su calidad son reflejo de la segregación residencial causada desde la ocupación del territorio (Alfonso, 2016, p.234). En el mapa 1, se evidencia el ICD² desarrollado en el año 2016 más allá de un estadístico, integra elementos relevantes que pueden aportar al análisis de la segregación socio espacial a la luz de la exclusión urbana.

Las variables que determinan este son: índice del inverso de la densidad bruta (I_D), la dotación de bienes públicos (I_P), que incluye bienes y activos culturales, para culto, equipamientos para atención al ciudadano y bienestar social, hospitales y colegios públicos y privados; el (I_E) toma

² Índice de calidad de la Densidad

en cuenta el espacio público e incluye los espacios deportivos y recreativos. Es de anotar, que el óptimo para esta medición debe ser una baja densidad puede ser determinante de calidad de vida. (Alfonso, 2016).

Mapa 3. Índice de la Calidad de la densidad por UPZ, 2014



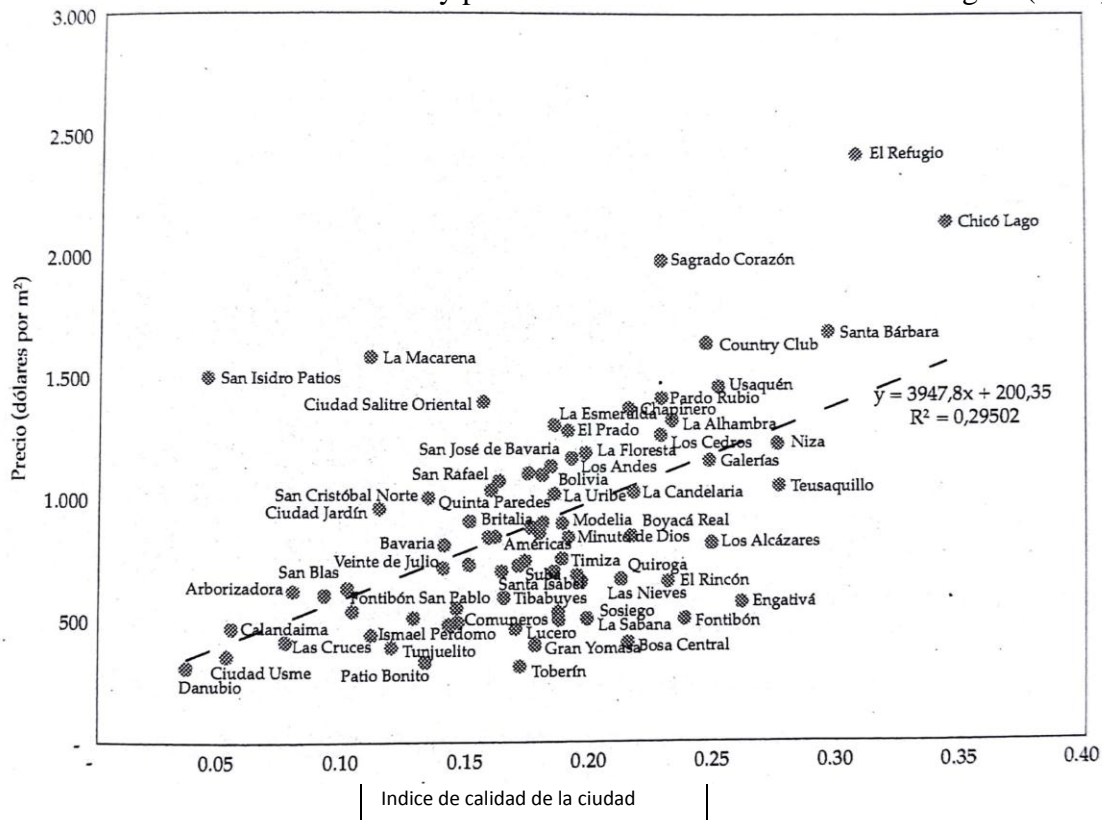
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la EM2014, SDP

Desde los cálculos del autor, al identificar el ICD en las UPZ, se puede evidenciar que Bosa occidental, Suba rincón, Minuto de Dios, Calandaima, Patio Bonito y San Francisco son las unidades geográficas que presentan un mayor coeficiente de calidad de la densidad; de otra parte,

Chico lago, Sagrado Corazón, Zona Industrial, Jardín Botánico, Parque Simón Bolívar, Bavaria y Capellanía representan las UPZ con mayor calidad de la densidad.

A nivel general, la segregación en Bogotá es un fenómeno que puede explicar en parte desde la exclusión social, la expansión de la ciudad y la dotación de los servicios domiciliarios, así como la provisión en salud, educación y movilidad se orientan hacia esquemas de planificación que responden a la configuración de la ciudad actual, donde la gestión pública interviene en función de lo que existe, una ciudad fragmentada.

Ilustración 2 la calidad de ciudad y precios residenciales en las UPZ de Bogotá (2015)



Fuente: Alfonso, (2015)

En la gráfica se puede observar que las unidades como El Refugio, Chico Lago y Sagrado corazón tienen las densidades más bajas de la ciudad y los precios residenciales más elevados. Esto, según Alfonso, (2015) refleja que la calidad de la ciudad representa unos simbolismos que

involucran la materialidad como lo es el urbanismo y la proximidad a los servicios públicos (p.53). Para el caso de Bogotá, la calidad representa una concentración promedios bajos de calidad e incrementos importantes en el precio del suelo, factores que representan condiciones que pueden dar lugar a la exclusión social.

3.3. Informalidad de la ciudad: expresión de ciudad en desorden

Para Abramo (2011), la informalidad barrial es considerada como un grave problema de las ciudades latinoamericanas en relación a las precariedades habitacionales y urbanísticas que enfrentan sus residentes.

A su vez, el acceso a la vivienda es muy difícil para las clases populares desde hace varias décadas, según Lulle, et al. (2015) desde la industrialización de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los barrios obreros contruidos por las empresas, organizaciones obreras o religiosas así como por el Estado han producido una configuración desigual en su distribución. Por tanto, la solución adoptada por los hogares de escasos recursos ha sido recurrir a la informalidad, cuya manifestación se da bajo la obtención de una vivienda habitable para la ocupación de la tierra a partir de la invasión, la urbanización pirata o clandestina (p.383)

Este fenómeno, por tanto, además de representar una condición de marginalidad, también ocasiona la presión para la obtención de servicios públicos no provistos en los esquemas de urbanización que, de la mano con la producción masiva y formal de VIS, complejizo el fenómeno de la densificación y expansión desordenada de la ciudad. Lulle, et al. (2015) revisan un aspecto interesante desde la informalidad de la ciudad, donde aborda las condiciones de vida popular en estos barrios informales, los cuales podrían representar en parte la exclusión social en la ciudad y las estrategias de vida de los excluidos socialmente.

Dureau, (2015) destaca que en Bogotá el Índice de Condición Social ICS a nave espacial muestran una división de la ciudad, donde la zona norte es ocupada notablemente por hogares con ingresos altos, una zona oeste ocupada por las clases medias y una zona sur habitada por clases populares. A su vez, destaca una evolución comparada para los años 2003 y 2005 en la cual se da una homogeneización de la composición social de los sectores en este periodo, donde por ejemplo la del eje noroeste como la localidad de suba una *elitización* y el pericentro, hacia la localidad de Kennedy un proceso de acogida a las clases medias.

En tal sentido, los procesos de expansión y redensificación reflejados bajo las formas de ciudad formal e informal tienden a tener un patrón de mezcla social con el diferencial de los estratos socioeconómicos.

4. Movilidad cotidiana adversa

4.1. La exclusión social como tiempos de desplazamiento

El desplazamiento por la ciudad constituye una experiencia esencial en el ejercicio de reconocer las formas de asumir la ciudad por parte de los ciudadanos” (Silva, 2006, p.209)

Consecuencia de las condiciones de la ciudad actual, y derivada de la transición urbana que se representa en un crecimiento demográfico y de expansión territorial, la movilidad cotidiana de los habitantes en sus diferentes modalidades es un tema de interés que puede aportar a la comprensión de la exclusión social en el contexto urbano. Goueset, et.al, (2015) destaca que las conformaciones de las desigualdades de movilidad cotidiana juegan varios factores. La jerarquía social es el principal de ellos porque los ricos están más motorizados que los pobres, tienen mayores recursos para consumir o recrearse y muchas veces disponen de redes sociales más extensas (p. 305).

El crecimiento de las movilidades cotidianas de cada habitante se define principalmente por dos elementos: el uso del transporte público o privado y los tiempos de desplazamiento. Para ello, Goueset, et.al, (2015) desarrolla un análisis interesante sobre la oferta de transporte público que se deriva de la oferta residencial masiva en la periferia metropolitana. Por tanto, la respuesta a esta situación incrementó y se materializó a través el BTR³ con el Transmilenio, el cual marcó un factor de transición para el sistema de transporte masivo urbano en Bogotá. No obstante, factores como el valor de la tarifa, los problemas de conectividad y la ineficiencia en la operatividad, complejizan el escenario de movilidad cotidiana en la ciudad.

Al respecto sobre el impacto material de los BRT en la vida cotidiana de los habitantes, señala el autor:

En Bogotá, el impacto del Transmilenio parece muy variable según los individuos y sus lugares de residencia. No cambio gran cosa en las prácticas cotidianas de las personas que no utilizan el transporte público, o que viven en el centro, o ni para aquellas que se dirigen hacia zonas no atendidas por el Transmilenio (Goueset, et.al., 2015, p.322.)

Dichos lugares de residencia a los que hace alusión marcan la complejidad, puesto que no es lo mismo tomar una ruta de Transmilenio directamente desde la estación o incurrir en el uso de la ruta alimentadora que por distancias a la estación o por deterioro de la malla vial extiende considerablemente los tiempos de desplazamiento. De esta manera, la movilidad cotidiana abordada desde los desplazamientos de los habitantes, tiene un marcado problema de fragmentación socio-espacial en el que influye el nivel de ingresos y el lugar de residencia (Goueset, et.al., 2015, p.344).

³ Bus de transito Rápido

Tabla 3. Uso semanal de los diferentes modos de transporte según el nivel de ingreso (2009)

Metrópoli y nivel de ingreso	Ni vehículo ni transporte público%	Vehículo particular solo %	Transporte público solo %	Vehículo particular y transporte público %	Total %
Bajo	35	8	47	10	100
Medio- Bajo	29	12	44	15	100
Medio	16	10	48	26	100
Medio-alto y alto	9	16	24	51	100
Total	24	11	43	22	100

Fuente: Doreau (2009) con datos de la encuesta METAL 2009

En la tabla 2. Se evidencia la predominancia del uso del transporte público y el vehículo particular como modos de transporte con un peso del (65%). Lo cual, para Goueset, et.al, (2015) refleja la importancia de los transportes particulares como respuesta a la degradación del transporte público y lo que presiona a la clase media a considerar un auto particular, cosa que también destaca el autor como una de las formas de desigualdad que experimentan los habitantes de las ciudades al existir una jerarquía modal representada en la desigualdad en el acceso a los diversos modos de transporte.

4.2. Acceso desigual a equipamientos públicos y a vivienda

Las políticas habitacionales y de usos de suelo en la región han contribuido de manera significativa a la configuración dispersa y segregada de las ciudades, así como a los efectos negativos en otros indicadores sociales y urbanos. Consecuencias de la fuerte preponderancia en invertir en la vivienda sin atender tanto los equipamientos y espacios públicos necesarios para complementar un desarrollo urbano sostenible, y crear una forma urbano compacto y un entorno urbano de calidad (CEPAL, 2016).

Los equipamientos urbanos son componentes esenciales del territorio, sobre los cuales se llevan a cabo actividades y/o servicios de orden cultural, educativo, deportivo, lúdico, de salud, entre otros. Por lo anterior, se constituyen en espacios públicos que cumplen una doble función pues, además de proveer servicios esenciales, contribuyen en la construcción y en el fortalecimiento de la vida colectiva. (Franco y Zabala, 2012)

Bogotá cuenta con un total de 7.233 equipamientos urbanos, los cuales se concentran en un sistema de equipamientos que contienen: abastecimiento, bienestar, salud, cementerios, culto, culturales, deportivos y educación tanto superior como básica y media.

En la tabla 1, se evidencia que la mayor cantidad de equipamientos representa el (31%) y corresponde a los equipamientos de educación, seguido de los equipamientos de bienestar con un (25%) y los de culto con un (17%). La participación más baja se refleja en los equipamientos de abastecimiento con un 0,7% los deportivos con un 1,9% y los cementerios con un 1,3%.

Tabla 4. Sistema de equipamientos en Bogotá

Equipamiento	Tipo	Cantidad
Equipamientos de salud	centros de atención ambulatoria, Centros de Atención Médica Inmediata –CAMI-, Centro día, centros geriátricos, clínicas, hospitales, hospitales de nivel 1, 9 hospitales de nivel 2, hospitales de nivel 3, Unidades Básicas de Atención –UBA- y Unidades Primarias de Atención –UPA-.	393
Bienestar	Jardines infantiles, comedores comunitarios, hogares comunitarios, hogares infantiles, comisarías de familia, casa de adulto mayor y mujeres, entre otros.	1672
Cementerios	Cementerios, funerarias, salas de velación y exequias.	84
Culto	Parroquias, iglesias, casas curales, centros evangélicos, seminarios, entre otros.	1153
Cultura	Salones comunales, casas de cultura, museos, bibliotecas, centros de formación, teatros, galerías de arte, planetario, iglesias de interés cultural, organizaciones culturales	947
Deportivo	Estadios, plazas, coliseos, clubes deportivos, gimnasios, velódromo, polideportivos.	127
Educación Superior	Universidades, academias, institutos, fundaciones y corporaciones universitarias.	206
Educación	Colegios, escuelas, liceos, institutos de formación media.	2083

Abastecimiento	Plazas de mercado, centrales de abasto, frigoríficos, entre otros	50
----------------	---	----

Fuente: (López, 2018; SDP, 2015)

Otro de los elementos que pueden captar la exclusión social es la que corresponde a la tenencia de vivienda. Lulle, (2015) destaca por ejemplo que los hogares populares acceden a la propiedad en menor medida que los hogares con ingreso más altos. Para el caso de Bogotá el autor señala:

Según el censo de 2005, el (47%) de los hogares son propietarios, los hogares de bajos ingresos de las encuestas METAL son propietarios (44%) y/o inquilinos (46%) en igual proporción, pero entre ellos se vela proporción más alta de usufructo (10%) [...]. Entre los hogares de ingresos medios bajos ya cambia la distribución entre propietarios e inquilinos: la proporción de los propietarios crece (57%) y la de inquilinos baja a (36%). (p.390)

Vale la pena mencionar que el derecho al hábitat está relacionado directamente con las privaciones habitacionales. Para Pissarello, (2003) “las condiciones básicas de habitabilidad, la salubridad e higiene con una estructura, una distribución y una superficie que permitan proteger la intimidad que garantice el desarrollo de las relaciones familiares”. (p.100)

5. Ciudadanías y exclusión social

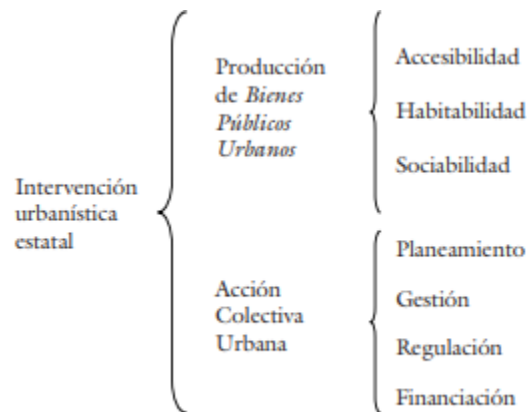
5.1.Ordenamiento del territorio en Bogotá

Partiendo de las implicaciones del ordenamiento del territorio a nivel general, Massiris, (2005) señala que el ordenamiento del territorio en Colombia como política pública estatal, se ha configurado como una política de largo plazo, que por un lado se desarrolla como un instrumento de planificación y que además determina las condiciones para el desarrollo económico y las formas de ocupación del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida.

Desde la perspectiva normativa, la Ley 388 de 1997 y la Constitución Política de Colombia de 1991, se configuran los pilares del ordenamiento del territorio. En ellas, se dictan las disposiciones sobre los usos del suelo en consonancia con la función social y ecológica del mismo, en busca de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Desde la acción estatal directa, se logra identificar desde el trabajo desarrollado por Alfonso, (2009) en el cual la intervención urbanística por parte de los agentes del Estado, se ubican bajo dos aspectos importantes: sobre la producción de bienes públicos urbanos y sobre la acción colectiva urbana:

Ilustración 3. La intervención urbanística estatal



Fuente: (Alfonso, 2009, p.138)

Del anterior, cabe resaltar que los agentes externos de la producción urbana en la ciudad son los que destaca el autor (et. al), como los que influyen en el diseño de los instrumentos que favorezcan los beneficios y las cargas de la urbanización un poco orientado al enfoque de Harvey en relación a las utilidades sobre la gestión urbanística, mientras que la acción colectiva urbana contribuiría al control de dichos agentes en la distribución equitativa y favorable para el interés general.

El sentido territorial del fenómeno de la exclusión social, Alfonso, (2015) destaca que la segregación socioespacial tiene una suerte de dominación a nivel urbano materializa en el *lugar* a partir de la densidad de ocupación y se refleja en la desigualdad. No obstante, el territorio recobra importancia puesto que hay que reconocer que el resultado de las relaciones sociales en una condición de espacio-poder representan la ciudad y por tanto los habitantes y por tanto las relaciones en ella.

5.2. La exclusión social como condicionante de la participación

El derecho a la ciudad, la participación en la gestión urbana y la consolidación de redes sociales, culturales, de culto, así como la participación política-electoral en el contexto urbano, son elementos relevantes para el análisis de la exclusión social.

Con relación a la producción de ciudad, Harvey, (2013) señala que reclamar el derecho a la ciudad radica en la forma como se reivindica el “poder configurador del proceso de urbanización”, en la forma como se hacen y rehacen las ciudades,

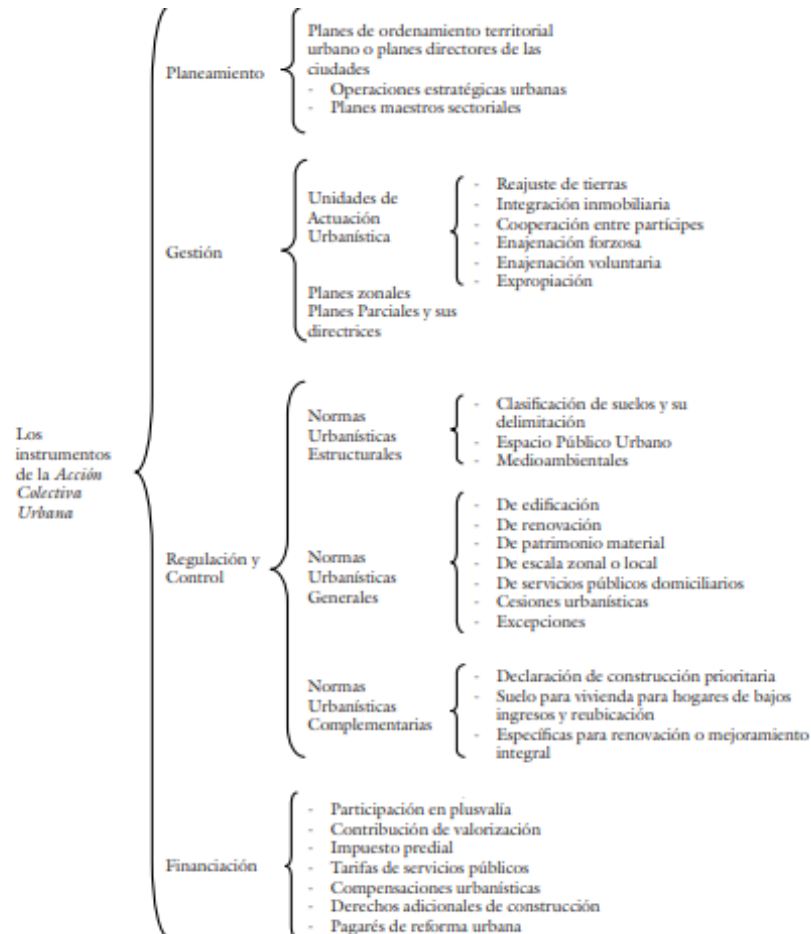
Alfonso (2009) destaca que en la gestión urbanística colombiana existe en el marco de la intervención estatal, la gestión colectiva urbana, la cual supone elementos relevantes que contribuirían en parte a la inclusión del colectivo en materia de gestión urbana y producción de ciudad.

De esta manera, el autor señala:

La producción de bienes públicos produce riquezas mientras que la regulación produce valorizaciones de activos inmobiliarios ya existentes. Puesto que esas riquezas y esas valorizaciones no son posibles sino mediante la intervención urbanística estatal, la participación del Estado en una proporción de lo que generó es absolutamente legítima.

El orden socioeconómico y espacial propuesto es, desde esta perspectiva, un proceso activo de transferencia de riquezas (Alfonso, 2009, p.154)

Ilustración 4. Los instrumentos de acción colectiva urbana



Fuente: Alfonso, (2009)

La planeación territorial que involucre la participación ciudadana y colectiva, podría decirse que ha sido estimulada a partir de la Constitución de 1991, pues se propició un marco que considera la convergencia de los ciudadanos como actores diversos con derechos de participación. La Ilustración 3 nos permite ver un esquema relevante sobre el cual ha de considerarse la acción

colectiva y la participación sobre la gestión urbana en la ciudad, dando como elementos principales, los de planeación, control, regulación, gestión y financiación.

Pensar en la participación sobre el espacio, implica pensar en las relaciones sociales generadas dentro del espacio que, en palabras de Milton Santos, configuran la espacialidad. Son múltiples los condicionamientos que pueden derivarse a partir de las manifestaciones de la exclusión social en Bogotá. En este trabajo, se destaca la participación en el mercado laboral, la participación electoral y sobre el espacio público. No obstante, se toma como referencia únicamente el espacio público efectivo, puesto que los anteriores requerirían un trabajo complejo que no alcanzaría a ser ilustrado con detenimiento.

5.3.El acceso efectivo al espacio público

Una condición de construcción territorial en el contexto urbano corresponde a la defensa de lo público y las tensiones que giran en torno al tema. Sin entrar directamente a ello, es importante resaltar a Hoffman, (2001) quien destaca que los aspectos que tradujeron en el territorio colombiano dicha tensión corresponde a fenómenos como la globalización y la descentralización pues permitieron mayor visibilidad a aquellas “sociedades movilizadas” y en general a actores locales que se insertaron en el debate sobre la consideración de la creación y rescate de espacios públicos.

El esquema de espacio público efectivo por habitante está definido como un indicador establece la relación entre el Espacio Público Efectivo frente a la población habitante; se define Espacio Público Efectivo como el “espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas”. Documento CONPES 3718, (2012).

En el Mapa 3, se destaca el Indicador de Espacio Público efectivo por habitante. Este indicador muestra la suficiente o insuficiente disponibilidad de espacio público susceptible a la medición del déficit cuantitativo del espacio público de carácter permanente según el Decreto 1504 de 1998⁴ cuyo índice mínimo de Espacio Público Efectivo corresponde a (15m²).

La fórmula para calcularlo según el DADEP⁵ está dada por:

$$EPE = \{Zonas Verdes, Parques, Plazas, Plazoletas\} \quad (1)$$

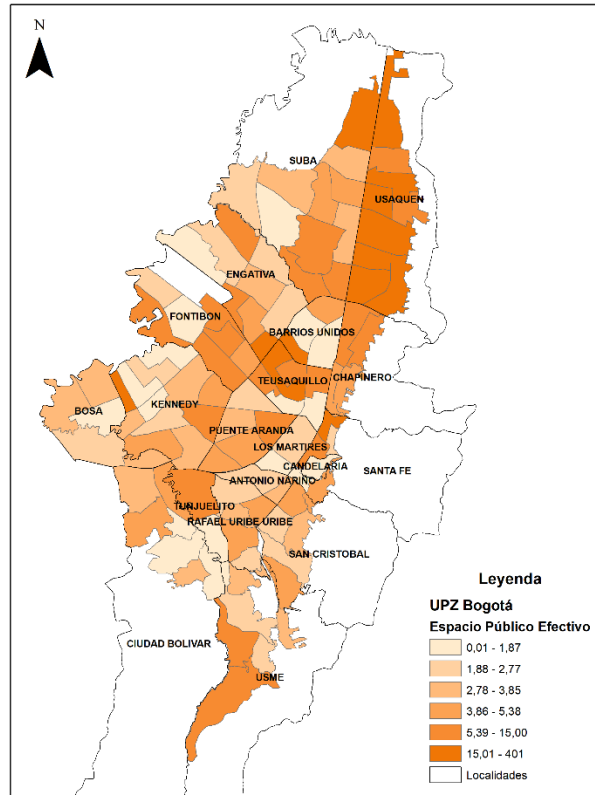
$$\frac{EPE}{hab} = \frac{\sum EPE}{\text{número de habitantes}}$$

En la ecuación (1), se relaciona que se toman las zonas verdes, parques, plazas y plazoletas para la medición del indicador. La unidad geográfica establecida está dada para la totalidad del perímetro urbano de Bogotá, las localidades y UPZ, y su resultado se interpreta en la relación del metro cuadrado por habitante (m²/hab).

⁴ Artículo 12 y 14

⁵ Defensoría del espacio público

Mapa 4 Espacio público efectivo en Bogotá



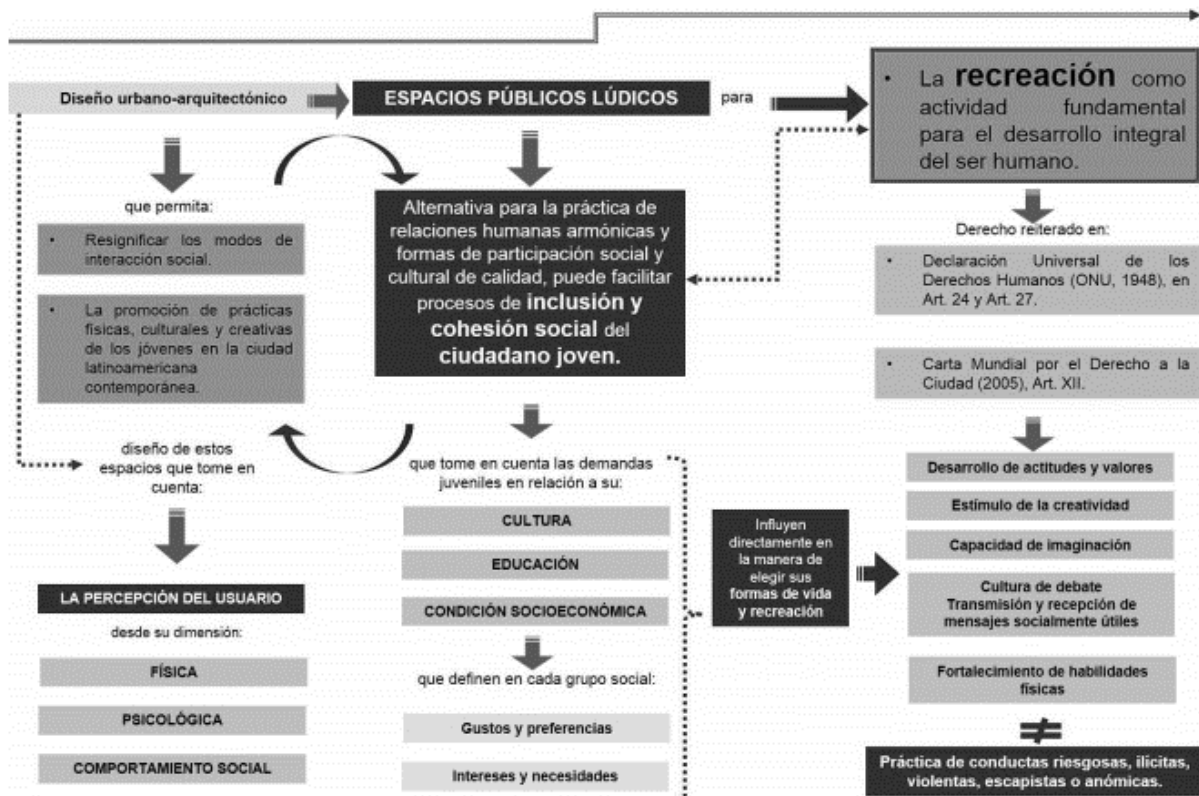
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del DADEP, (2014)

Se evidencia en el Mapa 3, que existe una correlación espacial en las UPZ del borde con mayores coeficientes de EPE, entre ellas se destacan El Country Club, Usaquén, Santa Bárbara, Toberín. Mientras tanto, localidades altamente densificadas y con baja calidad de la densidad como Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y Puente Aranda tienen los menores coeficientes de espacio público efectivo.

No solamente la gestión de los espacios públicos, traducidos en andenes o zonas caminables permiten la inclusión social. De hecho, Carmona (S.F) esquematiza de manera interesante, la

necesidad de construir espacios públicos lúdicos para los jóvenes, pero que en general se pueden transpolar a los habitantes en general:

Ilustración 5 Esquema para la creación de espacios públicos lúdicos



Fuente: Carmona (S.F)

A manera de conclusión en este aparte, en la construcción de las ciudades debe existir una atención en la diferencia de la distinción entre los espacios sociales inclusivos y los espacios que proponen la inclusión social en el cual se consideren los costos ambientales derivados de la construcción, los beneficios, usos y usuarios a futuro (Cardoso, S.F; Boyce, 2016).

6. Representación económica de los excluidos: los Gastos del hogar.

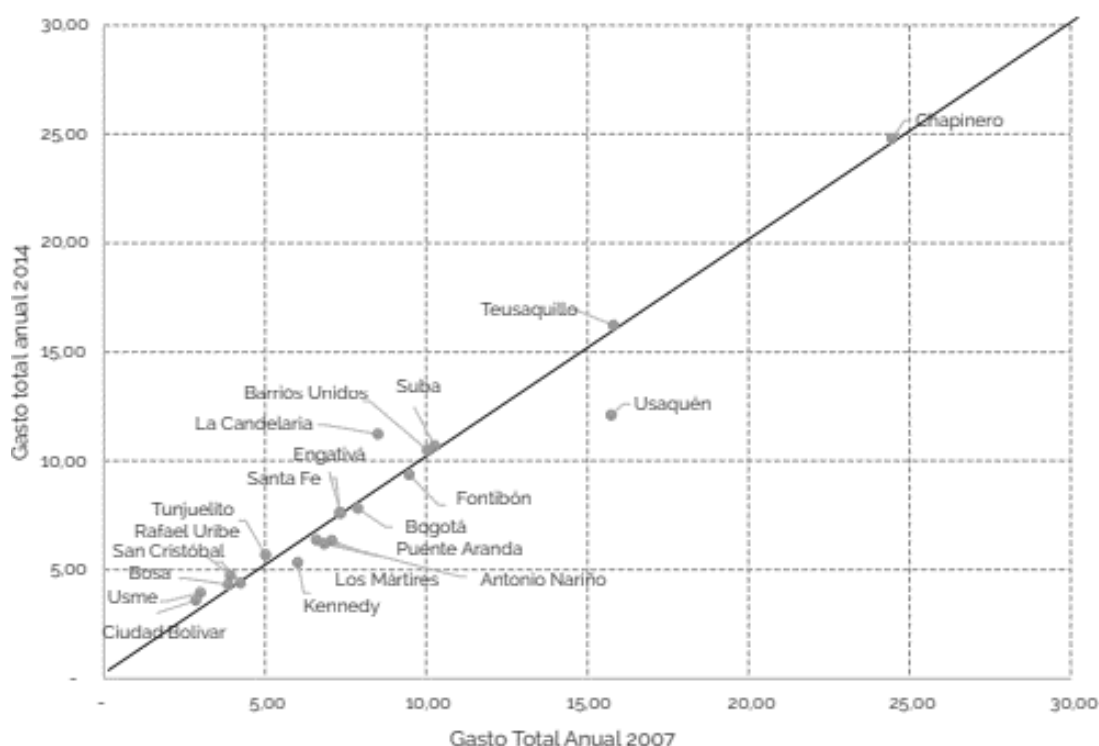
La brecha existente en el gasto de los hogares es un elemento importante que permite identificar las condiciones de exclusión en la ciudad. Alfonso, (2015) destaca que uno de los elementos que más han aportado al análisis de la segregación social en términos económicos, corresponde al

análisis sobre el Gasto Total Anual GTA y que su comportamiento da cuenta de la calidad de vida los habitantes en los diferentes lugares de la ciudad.

Las diferentes políticas territoriales y económicas, buscan identificar dichas brechas para orientar los esfuerzos que intenten reducirlas. Para ello, el efecto deseado sería lograr un incremento sostenido de los ingresos por parte de los hogares a lo largo del territorio, lo cual, contribuiría en la posibilidad de orientar el gasto en una canasta de bienes y servicios.

En el Gráfico 6. se observa que el GTA en el periodo de 2007 a 2014 permanece estable y poco inalterado. Los eventuales incrementos de los hogares en términos nominales crecieron cerca de un 27%. Esto, deja en evidencia que en general la economía bogotana no ha permitido un avance en relación al GTA y por tanto en el incremento de la calidad de vida.

Ilustración 6 Comportamiento del GTA en Bogotá y sus localidades, 2007 y 2014
(millones de pesos de 2007)



Fuente: Alfonso, (2014) con datos tomados de la ECV 2007 y EM 2014

El GTA como elemento de análisis económico de los hogares de Bogotá, puede representar una condición inherente a lo que Mascareño y Carvajal, (2015) denomina inclusión por riesgo y exclusión por peligro, en el cual las decisiones de las instituciones puedan afectar directa o indirectamente la situación de las personas. En este caso, cuando se disminuyen las condiciones del mercado laboral, se afectan los ingresos del hogar y por lo tanto la capacidad de gasto como se mostró anteriormente.

7. Conclusiones

Fenómenos como la segregación socio-espacial, la movilidad cotidiana adversa y la desigualdad en el acceso a los equipamientos se pueden considerar como manifestaciones del fenómeno de exclusión social en la ciudad. Bogotá, sufre estos y muchos más, los cambios en el crecimiento demográfico, las decisiones de política urbana, económica y social, así como las dinámicas sociales dan cuenta en el presente de la ciudad como es, esto da lugar a un cuestionamiento importante ¿es la ciudad de Bogotá excluyente?

Esa situación de ciudad, más o menos excluyente no puede generalizarse de la misma forma en todo el territorio como está configurado. Éste, dotado de su morfología y sus dinámicas sociales es heterogéneo desde cualquier punto de vista y tiene un universo de posibilidades en el cual un fenómeno tan complejo como el que se revisó en este trabajo no se logra revisar. Por lo tanto, la localidad como unidad de análisis o la UPZ no logra captar tal diferencia. De hecho, arriesgarse a dar una interpretación de la exclusión social como condición general de ciudad desconocería elementos importantes que deberían ser apropiados en los diferentes análisis.

El Estado como garante del suministro de equipamientos, servicios domiciliarios, empleo y condiciones para los habitantes de Bogotá deberá orientar sus esfuerzos para consolidar procesos que involucren la participación de sus habitantes en la gestión de la ciudad donde quieren vivir.

8. Referencias

- Alfonso, O. A. (2017). *Bogotá en la encrucijada del desorden. Estructuras socioespaciales y gobernabilidad metropolitana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ayala García, J. M. (2016). *Documentos de trabajo sobre economía regional N°246. La exclusión social en los tiempos del auge: el caso de Cartagena*. Cartagena: Banco de la República.
- Beall, J. (2002). Globalization and social exclusion in cities: framing the debate with lessons from Africa and Asia. *Environment and Urbanization*. N° 1. Vol. 14.
- Body-Gendrot, S. &. (2000). *Minorities in European Cities. The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighborhood Level*. New York: palgrave macmillan.
- Boyce, C. (2010). Walkability, Social Inclusion and Social Isolation and Street Redesign. *Built Environment (1978-)*, Vol. 36, No. 4, 461-473.
- CEPAL. (2013). *Cuadernos de la CEPAL 88. La Ciudad Inclusiva*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- F., D., Lulle, T., & Yasna, S. S. (2015). *Movilidades y cambio urbano. Bogotá, Santiago y Sao Paulo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal S.A.: Madrid.
- Jaramillo, S. (2013). *Acerca de la Investigación en mercados de la tierra urbana en América Latina*. Obtenido de Documentos CEDE 010736:
https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2013-22.pdf
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Pedraza Avella, A. C. (2011). La persistencia de la exclusión social en Bogotá, Colombia. *Apuntes del CENES*. Vol. 31., 141-177.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica. ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Qué está pasando? ¿Importa? *Población y desarrollo*, 7, 75.
- SDP. Secretaría Distrital de Planeación. (2011). *Bogotá ciudad de estadísticas. Boletín N° 22. Densidades urbanas: el caso de Bogotá*. Bogotá.

Valencia, A. (2001). *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia*. Bogotá: Cidse.
Universidad del Valle.